

# Universidad del Salvador

## Facultad de Ciencias Sociales

### Tesis de Licenciatura en Ciencia Política

**Título:** “Midiendo el impacto de la competitividad del sistema de partidos sobre la calidad democrática en el nivel local. Una comparación de los municipios de Junín, Morón y Olavarría (1983-2004).”

**Alumno:**

Pazo, Roberto Alejandro

**Profesores Consejeros:**

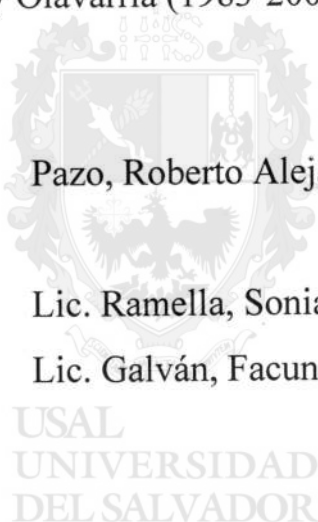
Lic. Ramella, Sonia Liliana

Lic. Galván, Facundo Gabriel

**D.N.I.:** 30.924.842

**E-mail:** pazorobertoa@hotmail.com

**Fecha de entrega:** 19 de junio de 2009



---

## Índice

---

Introducción .....	3
Capítulo 1. Retomando el debate de ayer para fortalecer el de hoy.....	6
Capítulo 2. Competencia partidaria y calidad democrática en los municipios. ....	25
Capítulo 3. Aplicación del índice de consolidación democrática en municipios.....	32
Capítulo 4. Análisis de los datos comparados.....	75
Conclusiones .....	90
Bibliografía.....	93



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## Introducción

A partir del último cuarto del Siglo XX, numerosos fueron los autores que estudiaron la cuestión de la “Consolidación Democrática”. Generalmente esta tarea se realizó apuntando sobre todo al análisis de regímenes nacionales, posponiendo la investigación de los niveles democráticos subnacionales. Entendemos que descuidar el estudio de los casos locales en el debate sobre el régimen democrático y sus niveles de consolidación, implicaría no atender a aspectos claves para la comprensión de gran parte de los desafíos que afrontan las democracias actuales.

Este trabajo intenta de profundizar en el análisis de esa cuestión, teniendo como objetivo generar aportes para el desarrollo de índices que midan el grado de consolidación de las democracias subnacionales de menor tamaño, es decir en el nivel municipal. Dada la escasa cantidad de trabajos de investigación sobre los niveles de consolidación democrática en los municipios argentinos, se ha decidido llevar a cabo una estrategia metodológica que ayude a poner a prueba algunas generalizaciones sobre el tema.

Mientras que los estudios sobre los sistemas de partidos y sobre los desempeños electorales partidarios, tanto a nivel nacional como subnacional en Argentina, se han incrementado en los últimos años, no se han elaborado trabajos de investigación que indaguen sobre cómo influyen los diferentes niveles de competencia partidaria en la calidad de las democracias en el nivel local.

De hecho una de las pocas fuentes de datos primarios disponibles sobre la democracia en los municipios de Argentina, procede de los trabajos realizados por la Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia<sup>1</sup>, a través de uno de sus programas denominado como Auditoría Ciudadana de Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios. Entonces, a partir de esas dos fuentes de datos primarios, los datos correspondientes a las elecciones municipales desde el año 1983 y los datos de prácticas democráticas que han arrojado los mencionados estudios de

---

<sup>1</sup> Secretaría de Relaciones Parlamentarias, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Auditoría Ciudadana, podrá avanzarse hacia el estudio de los niveles de consolidación de la democracia municipal.

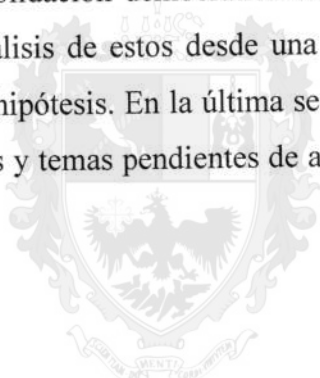
El argumento que sostiene esta tesis implica que en aquellos distritos en los que se presentan elevados niveles de competencia político partidaria, se observarán mayores niveles de calidad de sus prácticas democráticas. Queda claro que el componente relativo al sistema partidario cubre sólo parcialmente al debate sobre el régimen democrático. Es por ello que con “calidad de las prácticas democráticas” se hace referencia a una serie de dimensiones ligadas a derechos civiles, niveles de credibilidad y satisfacción con el régimen democrático, que sobrepasan ampliamente a las características del sistema de partidos.

El interrogante central que guía esta tesis vincula ambos grupos de dimensiones, aquellas ligadas al sistema de partidos y aquellas ligadas a la calidad democrática del régimen. En particular nos vamos a preguntar si: ¿la competitividad del sistema de partidos políticos en el nivel municipal incide en los niveles de calidad democrática en el distrito? Y, en caso de existir tal tipo de incidencia, se desprenderá un segundo interrogante: ¿Cómo afecta la variación en el nivel de competitividad del sistema de partidos a nivel local a los niveles de calidad democrática del distrito?

La hipótesis central de esta tesis responderá al primer interrogante, señalando que: *la competitividad del sistema de partidos a nivel municipal incide sobre la calidad democrática en el distrito*. Y, respecto del segundo interrogante, se afirmará que: *a mayores niveles de competencia partidaria se presentarán niveles más elevados de calidad democrática local y que, inversamente, cuanto menores sean los niveles de competencia política partidaria en un municipio, se presentarán menores niveles de calidad democrática en el distrito*.

Dado que los debates en torno al régimen democrático y sobre la consolidación democrática incluyeron importantes conclusiones sobre las dos principales variables de nuestra hipótesis y, a su vez, considerando que sobre ese tema diversos autores han generado valiosos aportes desde distintos ángulos, presentaremos en el próximo capítulo los puntos más salientes de los mismos. Con el objetivo de elaborar un marco conceptual adecuado para comprender la democracia en el nivel municipal.

El presente trabajo se encuentra ordenado en cuatro capítulos. En el primero, revisamos el debate antes mencionado y, luego, formulamos algunas precisiones conceptuales propias que nos ayudarán a abordar el tema de la democracia a nivel local. En el segundo presentaremos las variables y las operacionalizaremos hasta identificar sus principales dimensiones e indicadores. Las dos principales variables que conforman nuestra hipótesis central: competitividad en el sistema de partidos a nivel municipal y calidad democrática, serán aplicadas, en el tercer capítulo, a tres casos de la Provincia de Buenos Aires, los mismos son los municipios de Morón, Junín y Olavarría. Para medir la calidad democrática en el nivel local, recurriremos a los, antes mencionados, trabajos de “Auditoría Ciudadana de Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios”. Analizando el desempeño de ambas variables en cada caso, podremos avanzar en el estudio de la consolidación democrática en el nivel local. En el cuarto capítulo, se llevará a cabo el análisis de estos desde una perspectiva comparada, que permitirá poner a prueba nuestra hipótesis. En la última sección de esta tesis se ofrecen algunas conclusiones preliminares y temas pendientes de agenda de investigación sobre la temática.



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## Capítulo 1. Retomando el debate de ayer para fortalecer el de hoy.

Como hemos señalado en la introducción, en el presente capítulo abordaremos los debates en torno al concepto de régimen democrático y a sus niveles de consolidación desde diferentes enfoques. Asimismo haremos hincapié en algunos trabajos recientes que se ocupan del problema de la democracia en Argentina en el nivel subnacional. Y, por último, en función de estos debates extraeremos los elementos que nos permitan precisar conceptualmente los elementos con los que debe contar la democracia a nivel municipal.

Para comenzar a desarrollar los debates en torno a la democracia y a sus niveles de consolidación, es preciso partir de una definición específica sobre lo qué es y no es una democracia. Con el objetivo de marcar una línea delimitante entre las poliarquías y las autocracias es preciso definir qué entendemos por un régimen democrático. Para ello comenzaremos analizando los enunciados más consensuados por la comunidad científica, me refiero a los ofrecidos por Robert Dahl (utilizaremos indistintamente los términos “democracia” y “poliarquía”, ya que en este trabajo no estudiaremos el significado semántico, histórico ni filosófico de los gobiernos del pueblo, sino sobre los regímenes políticos empíricamente observables).

Robert A. Dahl, considera que para que un gobierno responda a las preferencias de los ciudadanos sin distinciones políticas, todos ellos deben tener igualdad de oportunidades para:

1. Formular sus preferencias
2. Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente
3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias.

El autor escribe: “Para mí estas tres condiciones son fundamentales, aunque quizá no suficientes, a la existencia de la democracia, y para que se den entre el gran número de habitantes de que constan la mayoría de los Estados-naciones actuales, las instituciones sociales de estos países deben garantizar, cuando menos, las ocho cláusulas que se definen en el cuadro –que a continuación transcribimos-...”<sup>2</sup>

1. Libertad de asociación.
2. Libertad de expresión.
3. Libertad de voto.
4. Elegibilidad para el servicio público.
5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo.
  - 5a. Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos.
6. Diversidad de fuentes de información.
7. Elecciones libres e imparciales.
8. Instituciones que garanticen que las políticas del gobierno dependen de los votos y demás formas de expresar las preferencias<sup>3</sup>.

Para nuestro trabajo, utilizaremos la definición que aparece como la más completa para nuestro propósito, me refiero a los ofrecidos por Carlos H. Gervasoni en “Poliarquía a nivel sub-nacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales”<sup>4</sup>, y que se inscriben claramente en la tradición *dahliana*:

*“Una democracia es un régimen político en el que las posiciones efectivas, ejecutivas y legislativas, se ocupan por elecciones competitivas y regulares en las que la mayoría de los ciudadanos adultos tienen el derecho de votar, y en el que gozan de varios derechos legalmente decretados y de libertades judicialmente protegidas que son necesarios para que las elecciones sean competitivas.*

*Las elecciones son competitivas hasta el punto en que los individuos y los partidos en la oposición tienen un razonable acceso a recursos políticos y de campaña (tales como dinero, información, y cobertura periodística), todos los votos pesan lo mismo y son contados justamente, y los resultados de las elecciones se traducen*

<sup>2</sup> Dahl, Robert A. “La Poliarquía”, Editorial Rei, 1989, p. 14.

<sup>3</sup> Ibid., op. cit., p. 15.

<sup>4</sup> Gervasoni, Carlos H. “Poliarquía a nivel Sub-nacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales”, COLECCIÓN, n° 16, 2005, p. 83-122.



*efectivamente a posiciones de gobierno según reglas preestablecidas mayoritarias o de elección proporcional para legisladores, y elección directa o indirecta para el jefe del gobierno, en la que las posibilidades de ser elegido son básicamente una función del número de votos obtenidos.*

*El conjunto específico de derechos y libertades necesarios para hacer elecciones competitivas puede ser susceptible de controversia, pero indisputablemente se incluyen los siguientes: de votar y ser elegido, formar y unirse a organizaciones (tal como los partidos, las uniones y las iglesias), expresar libremente opiniones, tener acceso fuentes de información alternativas (es decir, que no haya monopolios por parte del gobierno o cualquier otro grupo). Libertades básicas, que son condiciones previas para el ejercicio de derechos políticos, están incluidas también en la definición: el gobierno no puede acosar arbitrariamente, amenazar, expropiar, encarcelar, dañar físicamente, matar ni castigar de otro modo a los ciudadanos a menos que un proceso judicial legalmente regulado establezca que hay evidencia sustantiva de que una persona ha cometido un crimen (y el crimen se haya definido claramente en la legislación existente).”<sup>5</sup>*

Del mismo modo que Dahl, Gervasoni identifica tres dimensiones de la democracia, basándose especialmente en Diamond, Linz y Lipset: a. Competencia, b. Inclusión, y c. Derechos Civiles. Los define de la siguiente manera:

1. Competencia: el punto hasta el que individuos y grupos pueden oponerse efectivamente a las autoridades y tomar parte en elecciones regulares que son competitivas y es, por lo tanto, razonablemente probable llevar a la derrota de los actuales titulares del poder. El nivel efectivo de competencia depende de muchos y diversos factores, tales como la extensión de derechos políticos, el grado de justicia en las elecciones, el nivel de barreras a la entrada de partidos políticos, las reglas del financiamiento de campañas, el nivel de pluralidad e independencia de medios, la extensión del uso ilegítimo de fondos públicos para campañas, etc.

2. Inclusión: la proporción de ciudadanos adultos que goza, de hecho y de derecho, de los derechos asociados con la competencia política.

---

<sup>5</sup> Ibid., op. cit., p. 90.



3. Derechos Civiles: el punto hasta el cual el Estado respeta y hace respetar los derechos y libertades indicados en la definición.<sup>6</sup>

La definición expresada y estas tres dimensiones son las que tomaremos como herramienta para considerar como democrático a un régimen político (en el punto 2. incluiremos los derechos asociados a la participación política).

Teniendo, ahora si, una firme línea divisora entre regímenes democráticos y no democráticos, podemos analizar las definiciones de consolidación democrática o democracia consolidada más utilizadas.

Uno de los primeros y más influyentes autores que investigaron la consolidación democrática de los regímenes surgidos en la tercera ola de democratización, fue Leonardo Morlino. Hasta el momento, el término consolidación democrática había sido utilizado de manera intuitiva por historiadores y politólogos, por eso, Morlino intenta llegar a una definición consensuada. Conceptualiza “consolidación democrática” como “el proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis”<sup>7</sup>. Morlino es conciente que esta definición, aunque correcta apenas va mas allá de la tautología, y al mismo tiempo mantiene la metáfora que esta detrás de la expresión “consolidar un muro”. De todas formas, en su generalidad, se están mostrando tres puntos importantes:

A. Se está consolidando un proceso, lo cual indica el empleo de un cierto tiempo en completarse y que, a su vez, es el resultado de complejas interrelaciones entre todos los actores en juego, los institucionales y los sociales políticamente relevantes, con sus estrategias, recursos, posiciones y opciones.

B. Este punto está muy ligado al primero. El autor utiliza adrede el concepto de proceso ya que entiende la consolidación como el complejo proceso cuyo resultado es el reforzamiento-afirmación de los ordenamientos democráticos (mientras algunos lo ven solo como el punto de llegada).

---

<sup>6</sup> Ibid., op. cit., p. 91.

<sup>7</sup> Ibid., op. Cit., p. 317.

C. En este tercer punto, Morlino se pregunta: ¿hay siempre necesariamente un proceso de consolidación? y se responde: “si no hay consolidación, puede haber crisis o simple mantenimiento inestable. Si, en cambio, tiene lugar un proceso que damos en llamar consolidación, al final el sistema democrático se estabiliza”<sup>8</sup>.

Vale aclarar que transición, instauración, consolidación, persistencia o crisis no son fenómenos que se dan necesariamente de manera unilineal. “Un autentico proceso de consolidación no es, pues, más que una de las posibilidades abiertas, que se pueden tener tras la instauración”<sup>9</sup>.

Mientras la instauración es entendida como un momento confuso, donde nacen nuevas instituciones y estructuras democráticas, la consolidación es un proceso más bien lento, poco innovador y prolongado.

Así, pues, una definición básica de consolidación democrática que tenga en cuenta tanto la diferencia con la instauración como la variable temporal podría ser: “la consolidación es el proceso de fijación de los caracteres esenciales y de adaptación en los secundarios de las diferentes estructuras y normas democráticas, influido por el transcurso del tiempo”<sup>10</sup>. Según el autor, el tiempo puede llevar crisis, rupturas o cambios, pero si se da la “congelación-adaptación”, hay consolidación. Congelación-adaptación significa precisión y fijación de instituciones y procedimientos propios de un régimen democrático.

Morlino aporta, finalmente, una última definición: “Defino, pues, consolidación democrática como ese proceso de adaptación-congelación de estructuras y normas democráticas que son aceptadas como legítimas, en parte o del todo, por la sociedad civil”<sup>11</sup>.

Habiendo aprovechado la obra de L. Morlino para llegar a una primera definición de consolidación democrática, procederemos con un análisis más profundo

---

<sup>8</sup> *Ibíd.*, op. Cit., p. 318.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, op. Cit., p. 319.

<sup>10</sup> *Ibíd.*, op. Cit., p. 320.

<sup>11</sup> *Ibíd.*, op. Cit., p. 323.